

Normirani s.p. kot fiskalni instrument: med poenostavitvijo uprave in erozijo davčne pravičnosti

Podnaslov 1: **Kritična empirična in javnofinančna analiza izhodišč Ministrstva za finance z dne 18. 9. 2025 ter učinkov sprememb po Uradnem listu RS št. 91/25**

Podnaslov 2: **Presoja dokazne utemeljenosti, enakosti, sorazmernosti in dolgoročnih sistemskih učinkov z uporabo metodologije AJAO (AI Analitik javne oblasti)**

Avtor: mag. Franc Derganc

Objava: www.modro-poslovanje.si

Datum: 13.02.2026

VEZA: [Izhodišča za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov – čistopis po seji vlade](#), dokument z dne 18.9.2025

Namen:

Namen članka je metodološka in ustavnopravna presoja kakovosti normativne priprave davčnih ukrepov na primeru normiranega režima obdavčitve (glej dokument: [Izhodišča za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov – čistopis po seji vlade](#)-v nadaljevanju dokument vlade). Ta prispevek razvije referenčni okvir legitimnega odločanja oblasti, ki temelji na dokazni utemeljenosti, enaki obravnavi primerljivih položajev, sorazmernosti posegov ter dolgoročni vzdržnosti javnofinančnih in socialnih podsistemov na podlagi analize dokumenta vlade. Normirani režim služi kot študija primera za prikaz minimalnih standardov, ki bi morali veljati za vsako zakonodajno intervencijo na področju obdavčitve dela.

Ob tem je treba jasno razmejiti tudi med pojmom t. i. »kavč kritike« in strokovno, dobronamerno kritiko javnih politik. Pavšalna kritika, ki temelji na mnenjih, vtisih ali ideoloških preferencah brez preverljivih podatkov in brez metodološke podlage, k razpravi praviloma ne prispeva. **Nasprotno** pa je strokovna kritika sestavni del legitimnega demokratičnega odločanja. Temelji na dokazih, uporablja preverljive metode, navaja vire ter predlaga izboljšave. **Takšna kritika ni nasprotovanje oblasti, temveč mehanizem kakovosti oblasti.** Sodobni standardi dobre regulacije (OECD) namreč izrecno poudarjajo, da je odprta strokovna razprava nujen del priprave zakonodaje, saj prav zunanja presoja omogoča pravočasno odkrivanje tveganj, napak v predpostavkah in neželenih učinkov. Zato argumentirana analiza učinkov, kakršna je predstavljena v tem prispevku, ne predstavlja »soljenja pameti«, temveč institucionalno dolžnost stroke pri varovanju javnega interesa in načel pravne države.

Metodika nastanka članka:

Članek je pripravljen kot neodvisna strokovna in sistemska presoja na podlagi javno dostopnih virov in podatkov, veljavnih na dan 13. 2. 2026. Temelji na analizi dokumenta Ministrstva za finance z dne 18. 9. 2025, sprememb zakonodaje, objavljenih v Uradnem listu RS št. 91/25, uradnih statistik Finančne uprave Republike Slovenije ter veljavne davčne in socialne zakonodaje (ZDoh-2, ZPIZ-2, ZUPJS), ob upoštevanju mednarodnih standardov dobre regulacije (OECD, ISO 31000, COSO ERM).

Metodološko je bil uporabljen večnivojski pristop. Najprej je bila izvedena deskriptivna analiza vsebine dokumenta in empiričnih podatkov, nato javnofinančna presoja verjetnih fiskalnih in vedenjskih učinkov predlaganih ukrepov. Ključni analitični okvir pa predstavlja metodologija **AJAO (AI Analitik javne oblasti)**, ki služi kot strukturiran test legitimnosti javnega odločanja. AJAO združuje štiri zaporedne presoje: dokazno utemeljenost (evidence), enakost obravnave (equality), sorazmernost posegov (proportionality) ter dolgoročne sistemske učinke na prispevne in socialne podsisteme (system). Ta pristop omogoča, da se reforma ne ocenjuje le fiskalno, temveč tudi z vidika človekovih pravic, pravne države in medgeneracijske vzdržnosti.

Analiza uporablja izključno preverljive in javno dostopne podatke, brez internih ali zaupnih informacij. Namen takšne metodike je zagotoviti ponovljivost presoje, jasno ločitev med dejstvi in normativnimi ocenami ter strokovno transparenten okvir, ki ga je mogoče uporabiti tudi pri drugih javnih politikah.

Opomba o avtorstvu metodologije in orodja: Metodologija **AJAO (AI Analitik javne oblasti)** ter pripadajoča **koda in baza znanja analitičnega agenta**, uporabljena kot podporno orodje pri sistemski in ustavnopravni presoji v tem članku, sta avtorsko delo **mag. Franca Derganca**. Gre za lastni raziskovalno-analitični okvir in programsko podprto metodologijo za strukturirano presojo legitimnosti javnih odločitev, ki združuje pravne, javnofinančne in upravljaljske kriterije ter omogoča ponovljivo in dokazno utemeljeno analizo učinkov javnih politik.

0. Povzetek (Abstract / Executive summary)

Ta prispevek predstavlja strokovno in ustavnopravno presojo dokumenta Ministrstva za finance Republike Slovenije *Izhodišča za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov – čistopis po seji vlade* z dne 18. 9. 2025 (1). Dokument po svoji naravi ni zakon ali predlog zakona, temveč programsko-usmerjevalno gradivo za razpravo na Ekonomsko-socialnem svetu in za pripravo kasnejših normativnih rešitev. Kljub temu ima dejanski sistemski učinek, saj določa konceptualni okvir prihodnje zakonodaje.

Analiza je bila pripravljena na dan **13. 2. 2026**, v trenutku, ko se normativna ureditev normiranih s.p. **ponovno odpira**, čeprav je bila medtem že sprejeta sprememba zakonodaje, objavljena v **Uradni list Republike Slovenije, št. 91/25 z dne 19. 11. 2025**. Prav to dejstvo – da se sistem kmalu po uveljavitvi sprememb znova spreminja – predstavlja empirični dokaz, da prvotna izhodišča niso zagotovila zadostne analitične in normativne podlage za stabilno, predvidljivo in človeku prijazno ureditev. Regulativna nestabilnost sama po sebi kaže na pomanjkljivo pripravo reforme.

Osrednja teza ministrstva je bila, da se je normirani režim iz administrativne poenostavitve razvil v sistemsko anomalijo: pavšalni odhodki naj bi povzročali odmik od načela obdavčitve po ekonomski sposobnosti, neenako obravnavo dejavnosti z različnimi realnimi stroški ter spodbujali prehode iz zaposlitve v samozaposlitev. Diagnoza problema je v temelju legitimna in skladna z davčno teorijo ter podatki Finančne uprave (1).

Vendar analiza pokaže, da je bil prehod od diagnoze k ukrepom metodološko nezadosten. Dokument ni vseboval:

- mikrosimulacijskih modelov učinkov na posamezne profile zavezancev,
- fiskalnih projekcij vpliva na proračun in socialne blagajne,
- distribucijskih analiz po dohodkovnih skupinah,
- scenarijev vedenjskih odzivov (npr. prehodi zaposleni → s.p.),
- ocene vpliva na prispevne sisteme (pokojnine, zdravstvo, socialni transferji).

Normativne usmeritve so bile zato sprejete brez kvantitativne podlage. Posledično so bili sprejeti ukrepi, katerih učinki niso bili preverjeni, kar se je v praksi odrazilo v hitri potrebi po novih popravkih zakonodaje. Takšna dinamika kaže na tipičen simptom “regulacije brez modela”: zakon je sprejet, šele nato se ugotavljajo posledice.

Presoja po metodologiji AJAO (AI Analitik javne oblasti), ki združuje teste dokazne utemeljenosti, enakosti, sorazmernosti in dolgoročnih sistemskih učinkov, zato vodi do jasnega sklepa: **izhodišča iz leta 2025 so bila normativno nezrela podlaga za posege, ki neposredno vplivajo na dohodke gospodinjstev, socialne pravice in stabilnost prispevnih sistemov**. Če reforma ni podprta z dokazi, se tveganje napačne odločitve prenese na posameznika – na malega podjetnika, družino ali prihodnjega upokojenca.

Ponovna priprava sprememb v letu 2026 tako ni le politično vprašanje, temveč dokaz sistemske lekcije: davčna zakonodaja, ki ureja delo in socialno varnost več deset tisoč ljudi, ne sme temeljiti na ocenah ali intuiciji, temveč na merljivih modelih.

Minimalni strokovni standard prihodnjih reform mora zato vključevati:

- (1) mikrosimulacijske izračune,
- (2) fiskalne scenarije z vedenjskimi odzivi,
- (3) distribucijsko analizo učinkov,
- (4) oceno vpliva na prispevne in socialne sisteme ter javno objavo rezultatov,
- (5) izrecen ustavnopravni test enakosti in sorazmernosti.

Temeljno sporočilo članka je preprosto in transideološko: **najprej model, nato zakon**. Brez tega davčna reforma ne izboljša sistema, temveč ustvarja nestabilnost in prenaša breme napak na človeka.

Viri

- (1) Ministrstvo za finance Republike Slovenije. *Izhodišča za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov – čistopis po seji vlade*. Ljubljana, 18. 9. 2025.
- (2) OECD. *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. OECD Publishing, 2021.
- (3) Uradni list Republike Slovenije. Št. 91/25, 19. 11. 2025 – spremembe davčne ureditve normiranih zavezancev.

1. Uvod: predmet, namen in metodološki okvir

1.1 Predmet analize

Predmet te strokovne presoje je dokument Ministrstva za finance Republike Slovenije z naslovom »Zadeva: Izhodišča za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov – čistopis po seji vlade«, z dne 18. 9. 2025. Dokument po svoji pravni naravi ni predlog zakona, temveč programsko-usmerjevalno gradivo, namenjeno obravnavi v okviru Ekonomsko-socialnega sveta ter kot podlaga za kasnejšo pripravo zakonodajnih sprememb. Gre torej za normativno izhodišče, ki še ne ustvarja pravnih učinkov, vendar dejansko oblikuje vsebinski in politični okvir bodoče davčne zakonodaje.

Čeprav formalno ne gre za zakonodajni predlog, je njegov pomen sistemski. Normirani režim obdavčitve danes zadeva več kot 150.000 davčnih zavezancev, predstavlja pomemben del trga dela ter neposredno vpliva na prispevne sisteme pokojninskega in zdravstvenega zavarovanja. Vsaka sprememba tega režima zato ne učinkuje le na višino dohodnine posameznikov, temveč posega tudi v stabilnost javnofinančnih tokov, v razmerja med zaposlitvijo in samozaposlitvijo ter posredno v socialne pravice prihodnjih generacij. V tem smislu dokument ni zgolj tehnično davčno vprašanje, temveč vprašanje institucionalne legitimnosti fiskalne politike države.

Prav zato je treba takšna izhodišča obravnavati strožje, kot če bi šlo za običajen strokovni razmislek. Že sama faza oblikovanja smernic mora dosegati standarde dokazne utemeljenosti, preglednosti in pravne racionalnosti, ki jih od zakonodajalca zahteva načelo pravne države. V nasprotnem primeru obstaja nevarnost, da se bistvene odločitve o davčni obremenitvi prebivalstva oblikujejo na podlagi ocen ali političnih intuicij, ne pa na podlagi preverljivih analiz.

1.2 Raziskovalno vprašanje

Osrednje raziskovalno vprašanje tega prispevka je zato naslednje: ali so izhodišča Ministrstva za finance ekonomsko, pravno in sistemsko dovolj utemeljena, da lahko predstavljajo legitimno podlago za zakonodajno fazo?

Vprašanje ni usmerjeno v politično presojo smiselnosti višjih ali nižjih davkov, temveč v metodološko in ustavnopravno raven odločanja. Gre za presojo, ali so predlagane spremembe podprte z zadostnimi empiričnimi dokazi, ali spoštujejo načelo enakosti pred zakonom, ali so sorazmerne glede na zasledovane cilje ter ali ne ustvarjajo predvidljivih sistemskih tveganj za javne finance in socialno državo. Z drugimi besedami: ali gre za normativno premišljeno reformo ali za odločanje brez zadostne analitične podlage.

Takšna razmejitev je ključna, ker je davčna zakonodaja po svoji naravi strukturna. Posamezne tehnične odločitve – višina praga, stopnja pavšalnih odhodkov ali pogoji za vstop v sistem – ustvarjajo dolgoročne vedenjske odzive, ki lahko bistveno preoblikujejo trg dela in obseg socialnih pravic. Zato se legitimnost davčne reforme ne meri le po kratkoročnem proračunskem učinku, temveč po njeni skladnosti z načeli pravne države in medgeneracijske pravičnosti.

1.3 Metodološki okvir

Prispevek temelji na treh medsebojno dopolnjujočih se ravneh presoje.

Prva je ekonomska analiza javnih financ. Ta presoja verodostojnost predstavljenih podatkov, preverja obstoj kvantitativnih ocen javnofinančnih učinkov ter ocenjuje morebitne vedenjske

odzive zavezancev. Brez takšnih analiz namreč ni mogoče zanesljivo oceniti, ali reforma povečuje ali zmanjšuje fiskalno tveganje.

Druga raven je pravna presoja, ki izhaja iz temeljnih ustavnih načel: načela enakosti pred zakonom, sorazmernosti posegov ter zahteve po predvidljivem in razumno utemeljenem normiranju. Davčna ureditev, ki primerljive položaje obravnava različno ali ki posega v socialne pravice brez tehtne utemeljitve, ne predstavlja le ekonomske, temveč tudi ustavnopravne težave.

Tretja raven je sistemska presoja po metodologiji AJAO – AI Analitik javne oblasti. Ta model združuje štiri zaporedne teste: dokazno utemeljenost (evidence), enakost (equality), sorazmernost (proportionality) in dolgoročni sistemski učinek (system). Namen takšnega pristopa je preseči zgolj kratkoročno fiskalno računico ter oceniti kumulativne učinke odločitev na stabilnost socialnih podsistemov države. V praksi to pomeni vprašanje, ali predlagane spremembe dolgoročno krepijo ali slabijo pokojninski, zdravstveni in socialnovarstveni okvir.

Analiza se opira na uradne statistične podatke Finančne uprave Republike Slovenije, veljavno zakonodajo s področja obdavčitve in socialnih prispevkov (zlasti ZDoh-2 in ZPIZ-2), ter na mednarodne standarde dobrega normiranja in sodne presoje. Med referenčnimi viri so uporabljeni zlasti:

- OECD, *Regulatory Policy Outlook*, OECD Publishing, 2021;
- OECD, *Tax Policy Reform and Inclusive Growth*, OECD Publishing, 2020;
- Evropsko sodišče za človekove pravice, *Guide on Article 14 of the European Convention on Human Rights*, Council of Europe, 2023;
- Finančna uprava Republike Slovenije, *Statistični podatki o obračunih dohodnine in dejavnosti*, FURS, zadnje letne objave;
- Derganc, Franc, *AI Analitik javne oblasti – metodološki okvir presoje legitimnosti odločanja oblasti*, Modro poslovanje, 2026.

Takšen večplasten pristop omogoča, da presoja preseže raven opisne kritike in se približa standardu strokovno preverljive analize. Namen uvodnega poglavja je zato jasen: vzpostaviti metodološko in pravno podlago, na kateri je mogoče nadaljnjo razpravo voditi argumentirano, ne ideološko.

2. Kaj dokument dejansko je (in kaj ni) (deskriptivni del)

2.1 Formalni status

Dokument Ministrstva za finance z naslovom »Izhodišča za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov – čistopis po seji vlade«, z dne 18. 9. 2025, po svoji pravni naravi ni zakonodajni predlog, temveč usmeritveno strokovno-politično gradivo. Njegov namen je oblikovanje izhodišč za razpravo v okviru Ekonomsko-socialnega sveta ter priprava nadaljnjih normativnih rešitev, ki naj bi bile kasneje šele pretvorjene v zakonski tekst (1).

To razlikovanje ni zgolj formalno. Zakon ali predlog zakona ustvarja neposredne pravne učinke oziroma vsaj jasno normativno zavezo, medtem ko izhodišča predstavljajo programski dokument, ki še nima regulativne moči. Gre za besedilo, ki je po vsebini bližje politično-

normativni razlagi problema kot pa pravno tehnični formulaciji konkretnih pravil. Je torej kombinacija ocene stanja, vrednostnih sodb in načelnih usmeritev.

Prav zato tak dokument ne vzpostavlja pravic ali obveznosti davčnih zavezancev. Vendar pa v praksi odloča o nečem drugem: določa okvir razmišljanja, znotraj katerega se bodo kasneje oblikovale zakonodajne rešitve. V tem smislu deluje kot prednormativna faza zakonodajnega postopka. Ker prav ta faza pogosto določi temeljne koncepte (npr. ali sistem širiti ali omejevati, ali zviševati ali zniževati obremenitve), ima dokument dejanski vpliv na bodočo ureditev, čeprav formalno še ne gre za predpis.

Iz tega sledi pomembna metodološka posledica. Čeprav dokument ni zakon, mora že v tej fazi dosegati minimalne standarde preglednosti, strokovne utemeljenosti in dokazne podlage, ki jih sodobne smernice dobrega normiranja zahtevajo od regulatorjev. OECD namreč izrecno poudarja, da morajo biti že začetne faze oblikovanja javnih politik podprte z analizami učinkov, saj se ključne odločitve pogosto sprejmejo še pred formalnim zakonodajnim postopkom (2).

2.2 Kaj dokument vsebuje

V vsebinskem smislu dokument najprej podaja opis obstoječega sistema normirane obdavčitve ter njegovo normativno utemeljitev kot administrativno poenostavitev za manjše dejavnosti. Temu sledi ocena stanja, v kateri ministrstvo izpostavi domnevne težave sistema: odstopanje od načela obdavčitve po ekonomski sposobnosti, neenako obravnavo zavezancev z različnimi stroškovnimi strukturami ter spodbude k statusni arbitraži med zaposlitvijo in samozaposlitvijo (1).

Empirični del dokumenta temelji pretežno na agregiranih podatkih Finančne uprave Republike Slovenije. Navedeni so podatki o številu zavezancev, obsegu prihodkov, davčni osnovi ter rasti normirancev po dejavnostih. Posebej so izpostavljeni trendi v informacijskih in strokovnih dejavnostih, kjer je delež normiranega režima izrazito visok. Ti podatki služijo kot opisna podlaga za trditve, da je sistem postal preveč razširjen in da ustvarja strukturne distorzije (3).

V tretjem delu dokument predstavi možne smeri sprememb. Te vključujejo predvsem dvig pragov za uporabo normiranega režima, ohranitev oziroma prilagoditev pavšalnih odhodkov ter razmislek o višjih davčnih stopnjah nad določenimi prihodkovnimi ravni. Predlogi so predstavljeni kot konceptualne usmeritve, ne kot izračunane rešitve. Besedilo torej opredeljuje smer politike (večja dostopnost sistema ob hkratnih korekcijah na vrhu), ne pa konkretnih kvantitativnih učinkov.

Na tej ravni je treba poudariti, da dokument korektno povzema osnovne statistične podatke in prepozna dejanske dileme sistema. Opis problema je vsebinsko razumljiv in v delu, ki se nanaša na administrativno enostavnost ter na tveganja pavšalnega pristopa, skladen z mednarodnimi razpravami o poenostavljenih davčnih režimih (2). Vendar gre pretežno za deskriptivno predstavitev, ki še ne pomeni analitične potrditve predlaganih rešitev.

2.3 Kaj dokument ne vsebuje

Bistvena značilnost dokumenta ni toliko to, kar vsebuje, temveč to, česar ne vsebuje.

Besedilo ne vsebuje mikrosimulacijskih izračunov, ki bi pokazali, kako bi se davčne obveznosti spremenile za posamezne tipe zavezancev ali za različne dohodkovne skupine. Prav tako ni predstavljenih fiskalnih projekcij, ki bi ocenile vpliv sprememb na prihodke državnega proračuna in na prihodke socialnih blagajn. Dokument tudi ne vsebuje distribucijske analize, ki bi pokazala,

kdo z reformo pridobi in kdo izgubi, niti ne ponuja scenarijev vedenjskih odzivov (npr. prehod zaposleni → s.p.), ki jih ekonomska literatura prepoznava kot ključne pri razlikah v obdavčitvi dela (2).

Posebej opazna je odsotnost ocene učinkov na prispevne sisteme, zlasti na pokojninsko in zdravstveno zavarovanje. Ker normirani režim pogosto pomeni nižje prispevne osnove v primerjavi z redno zaposlitvijo, ima vsaka širitev sistema potencialne dolgoročne posledice za stabilnost teh podsistemov. Kljub temu dokument takšnih učinkov ne kvantificira, temveč jih omenja le opisno (1).

Metodološko to pomeni, da so normative usmeritve podane brez numerične podlage. Tak pristop je v nasprotju s priporočili sodobnega regulativnega upravljanja, ki zahtevajo, da so pomembne javne politike podprte z analizo učinkov in ocenami tveganj že pred sprejetjem odločitve (2). Brez takšnih analiz je težko ločiti med empirično podprtimi sklepi in vrednostnimi ocenami.

Zato je treba jasno razmejiti: dokument predstavlja opis problema in politično-normativno razmišljanje o možnih smereh sprememb, ne pa dokazno utemeljenega modela reforme. V tem smislu gre za programski tekst, ne za analitično študijo učinkov. Prav ta razlika je ključna za nadaljnjo presojo njegove legitimnosti.

Viri

(1) Ministrstvo za finance Republike Slovenije. *Izhodišča za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov – čistopis po seji vlade*. Ljubljana, 18. 9. 2025.

(2) OECD. *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. Paris: OECD Publishing, 2021.

(3) Finančna uprava Republike Slovenije. *Statistični podatki o obračunih dohodnine in dejavnosti (letna poročila in odprti podatki)*. Ljubljana: FURS, zadnje razpoložljive objave.

3. Empirična presoja (podatki in njihova omejenost)

3.1 Predstavljeni podatki (FURS)

Empirična podlaga obravnavanega dokumenta temelji skoraj izključno na administrativnih evidencah Finančne uprave Republike Slovenije. Ministrstvo povzema število davčnih obračunov, delež zavezancev, ki uporabljajo normirani režim, skupni obseg prijavljenih prihodkov ter izračunano davčno osnovo in odmerjeni davek. Iz teh podatkov izhaja, da normirani sistem zajema več kot polovico vseh samozaposlenih zavezancev ter da se je njegov delež v zadnjih letih izrazil povečal (1).

Posebej je poudarjena dinamika rasti po dejavnostih (klasifikacija SKD). Dokument opozarja, da se je normirani režim nadpovprečno razširil v informacijsko-komunikacijskih, strokovnih in svetovalnih dejavnostih, kjer delež normirancev dosega zelo visoke ravni. Ti trendi so interpretirani kot znak, da sistem ni več omejen na mikro ali začetne dejavnosti, temveč da postaja prevladujoča oblika obdavčitve tudi pri visoko dohodkovnih in nizkostroškovnih poklicih (1).

Nadalje so predstavljeni agregirani podatki o porazdelitvi prihodkov. Dokument izpostavlja, da relativno majhen delež zavezancev z višjimi prihodki ustvari nesorazmerno velik delež davčne osnove in davčne obveznosti znotraj normiranega sistema. S tem želi pokazati, da se ugodnosti režima koncentrirajo pri specifičnih skupinah dejavnosti. Takšna struktura prihodkov je uporabljena kot argument, da sistem ne deluje več kot poenostavitev za manjše dejavnosti, temveč kot splošna alternativa klasični obdavčitvi (1).

Z vidika deskriptivne statistike so ti podatki korektni. Gre za uradne evidence, ki omogočajo vpogled v obseg in razvoj sistema ter zanesljivo pokažejo, da normirani režim ni več obrobni pojav. V tem delu dokument ponuja pomemben informativni pregled in odpira legitimna vprašanja o namenu in obsegu poenostavljenih režimov obdavčitve. Vendar pa sama prisotnost agregatnih številk še ne pomeni, da je mogoče iz njih neposredno sklepati na ekonomsko ali pravno neustreznost sistema.

3.2 Interpretacijske vrzeli

Temeljna omejitev predstavljenih podatkov izhaja iz njihove narave. Normirani zavezanci namreč ne poročajo dejanskih stroškov poslovanja, temveč uporabljajo pavšalno priznane odhodke. Posledično FURS ne razpolaga z informacijami o realni stroškovni strukturi teh dejavnosti. Brez teh podatkov ni mogoče empirično preveriti osrednje teze dokumenta, da normirani režim sistematično privilegira dejavnosti z nizkimi stroški. Takšna trditev ostaja posredna domneva, utemeljena na tipičnih značilnostih posameznih panog, ne pa na dejanski mikroekonomski evidenci (1).

Podobna vrzel obstaja pri razlagi rasti števila normirancev. Dokument rast pogosto interpretira kot znak prekarizacije oziroma kot posledico statusne arbitraže med zaposlitvijo in samozaposlitvijo. Vendar agregatni podatki sami po sebi tega ne dokazujejo. Rast je lahko posledica več dejavnikov: dejanskega podjetniškega razmaha, digitalizacije dela, projektnih oblik poslovanja ali tudi racionalne davčne optimizacije. Brez indikatorjev, kot so koncentracija prihodkov na enega naročnika, delež prihodkov od bivšega delodajalca ali trajanje pogodb, ni mogoče razlikovati med legitimno podjetniško aktivnostjo in prikrito zaposlitvijo. Dokument takšnih kazalnikov ne predstavi (1).

Poleg tega manjkajo vedenjski kazalniki, ki bi omogočili oceno odzivov zavezancev na spremembe pravil. Davčna literatura poudarja, da razlike v obremenitvi med različnimi pravnimi statusi vodijo do migracij med njimi. Če takšnih odzivov ne merimo ali modeliramo, ni mogoče zanesljivo oceniti učinkov reforme. OECD zato priporoča, da se pri davčnih spremembah sistematično uporabljajo scenariji vedenjskih odzivov in mikrosimulacije (2). Tudi tega dokument ne vsebuje.

Skupni imenovalec navedenih vrzeli je, da predstavljeni podatki opisujejo obseg sistema, ne pa njegove dejanske ekonomske realnosti. Brez vpogleda v stroške, motive in vedenje zavezancev je težko govoriti o dokazani "anomalčnosti" ali "nepravičnosti" režima.

3.3 Metodološki problem

Iz navedenega izhaja širši metodološki problem. Dokument iz agregiranih statističnih kazalnikov neposredno sklepa na normativne zaključke ter iz teh zaključkov izpeljuje zakonodajne smernice. Takšno sklepanje pomeni preskok od opisa k regulaciji brez vmesne analitične stopnje.

Agregatni podatki so po definiciji povprečja in vsote. Ne razkrivajo notranje raznolikosti populacije, ne pokažejo distribucije učinkov in ne omogočajo ocene vzročnosti. Če se normativne odločitve opirajo zgolj na takšne kazalnike, obstaja tveganje, da politika reagira na navidezne, ne pa na dejanske probleme. V regulativni teoriji se to šteje za tipično napako ekološke zmote – sklepanje o posameznikih na podlagi skupinskih podatkov (2).

V kontekstu davčne politike je to še posebej problematično, saj majhne spremembe parametrov povzročijo velike vedenjske odzive. Brez mikrosimulacijskih modelov in projekcij učinkov ni mogoče vedeti, ali bo ukrep zmanjšal ali povečal davčne izpade, ali bo povečal ali zmanjšal neenakost ter ali bo okrepil ali oslabil prispevne sisteme. OECD in druge mednarodne institucije zato poudarjajo, da mora biti sodobno normiranje “evidence-based”, torej podprto z merljivimi ocenami učinkov (2).

Če tega ni, normativna presoja temelji predvsem na vrednostnih sodbah. To pa pomeni, da se meja med strokovno analizo in politično interpretacijo zabriše. Prav to je osrednja ugotovitev tega poglavja: empirični del dokumenta sicer ponuja uporabne opisne podatke, vendar ti podatki niso dovolj, da bi sami po sebi upravičili predlagane zakonodajne smernice. Dokazna podlaga je zato selektivna – prikazuje obseg pojava, ne pa njegove vzroke in posledice.

Viri

(1) Ministrstvo za finance Republike Slovenije. *Izhodišča za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov – čistopis po seji vlade*. Ljubljana, 18. 9. 2025.

(2) OECD. *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. Paris: OECD Publishing, 2021.

(3) Finančna uprava Republike Slovenije. *Statistični podatki o obračunih dohodnine in dejavnosti – letna poročila in odprti podatki*. Ljubljana: FURS, zadnje objave.

4. Presoja predlaganih rešitev (ekonomsko-fiskalni vidik)

Po predstavitvi empiričnega dela dokument preide v normativno fazo ter nakaže več možnih instrumentov sprememb. Ti so oblikovani kot kombinacija dviga pragov za uporabo normiranega režima, razmisleka o višji davčni stopnji pri najvišjih prihodkih, omejitev ponovnega vstopa v sistem ter splošne ocene, da spremembe ne bi imele bistvenega učinka na javne finance. V nadaljevanju je zato smiselno posamezne instrumente presojati ločeno, z vidika njihove ekonomske logike, verjetnih vedenjskih učinkov in skladnosti z deklariranimi cilji pravičnosti.

4.1 Dvig pragov (50.000 € / 120.000 €)

Eden osrednjih predlogov dokumenta je dvig prihodkovnih pragov za uporabo normiranega sistema. Pri t. i. popoldanskih dejavnostih naj bi se prag dvignil s približno 30.000 € na 50.000 €, pri polno zavarovanih zavezancih pa s 60.000 € na 120.000 € letnih prihodkov (1).

Na prvi pogled ima tak ukrep očitno administrativno prednost. Večji prag pomeni manj obveznosti vodenja knjigovodstva, manjše stroške računovodskih storitev ter večjo predvidljivost davčnega bremena. Z vidika majhnih dejavnosti to dejansko zmanjšuje transakcijske stroške in je skladno z izhodiščno idejo pavšalnih režimov, ki naj bi poenostavili

poslovanje mikro podjetij. V literaturi o davčni politiki se takšni instrumenti pogosto utemeljujejo z argumentom sorazmernosti administrativnih bremen glede na velikost dejavnosti (2).

Vendar pa se ob tem pojavi temeljna notranja napetost dokumenta. Isti tekst namreč sistem hkrati označuje kot problematičen zaradi neenakosti in davčnih distorzij, nato pa predlaga njegovo razširitev na bistveno višje dohodkovne ravni. Če je izhodiščna teza, da pavšalni odhodki ustvarjajo odstopanje od načela obdavčitve po ekonomski sposobnosti, potem dvig praga to odstopanje razširi na večji del populacije.

Z ekonomskega vidika to pomeni širitev prostora za t. i. statusno arbitražo. Razlika med obremenitvijo zaposlitve in obremenitvijo samozaposlitve se pri višjih prihodkih poveča, kar ustvarja močno spodbudo za preoblikovanje delovnih razmerij v pogodbe B2B. Takšno vedenje je dobro dokumentirano v mednarodnih analizah davčnega klina in trga dela (2). Posledica ni zgolj drugačna davčna obravnava, temveč sprememba strukture trga dela, večja prekarizacija in nižja prispevna osnova socialnih blagajn.

Zato je mogoče zaključiti, da dvig pragov sicer izboljšuje enostavnost sistema, hkrati pa povečuje tveganje davčne arbitrage. Ukrep je administrativno racionalen, vendar fiskalno in sistemsko dvoumen.

4.2 Višja stopnja nad pragom

Kot delno korekcijo navedenih tveganj dokument omenja možnost višje davčne stopnje pri prihodkih nad najvišjim pragom, na primer dvig efektivne obremenitve z 20 % na 35 % (1). Tak pristop poskuša ohraniti poenostavitev pri nižjih prihodkih, hkrati pa zmanjšati ugodnosti za najvišje dohodkovne razrede.

Z vidika načela progresivnosti ima takšna rešitev določeno logiko. Višja stopnja na vrhu lahko zmanjša regresivnost pavšalnega režima in omeji koncentracijo koristi pri zelo dobičkonosnih dejavnostih. V tem smislu gre za delno popravljanje razmerij znotraj istega sistema.

Vendar pa ukrep ne naslavlja temeljnega problema pavšala. Neenakost med dejavnostmi z nizkimi in visokimi dejanskimi stroški ostane nespremenjena vse do praga. Z drugimi besedami, arbitraža med zaposlitvijo in s.p. je še vedno možna pri vseh prihodkih pod mejo. Višja stopnja zato deluje kot obrobna korekcija, ne pa kot sistemska rešitev.

Poleg tega višja stopnja povečuje kompleksnost režima. Pavšalni sistemi naj bi bili po definiciji preprosti in predvidljivi. Uvajanje več stopenj in dodatnih pragov zmanjšuje to prednost ter sistem približuje klasični progresivni obdavčitvi, brez da bi odpravil osnovno metodološko pomanjkljivost – odsotnost povezave med dejanskimi stroški in davčno osnovo.

Zato je mogoče tak instrument razumeti kot kozmetično prilagoditev, ki blaži simptome, ne pa vzrokov.

4.3 Omejitev ponovnega vstopa (»cooling-off« obdobje petih let)

Tretji predlagani instrument je uvedba časovne omejitve ponovnega vstopa v normirani sistem, na primer petletne prepovedi po izstopu. Namen ukrepa je preprečiti oportunistično prehajanje med režimi glede na trenutno davčno ugodnost (1).

Na ravni načela je cilj legitimen. Če zavezanci prosto prehajajo med sistemi izključno zaradi kratkoročnih davčnih koristi, se stabilnost davčne osnove zmanjša, nadzor pa postane težji. Določena omejitev lahko zato deluje kot preventivna varovalka.

Problem pa nastane pri sorazmernosti. Petletna splošna prepoved ne razlikuje med zlorabo in legitimnimi poslovnimi okoliščinami. Dejavnost se lahko zapre zaradi bolezni, izgube trga ali reorganizacije, nato pa ponovno zaživi. V takih primerih dolgotrajna izključitev iz poenostavljenega režima deluje kot kazen, ne kot ciljana zaščita sistema.

S pravnega in regulativnega vidika so takšni grobi instrumenti problematični, ker posegajo širše, kot je nujno potrebno. Sodobna regulativna praksa praviloma daje prednost natančnejšim kriterijem – na primer testu ekonomske odvisnosti, pravilom o prikritem delovnem razmerju ali nadzoru povezanih oseb – ki neposredno ciljajo zlorabe, ne pa vseh zavezancev (2).

Ukrep je torej administrativno enostaven, vendar normativno tog in potencialno nesorazmeren.

4.4 Javnofinančni učinki

Najbolj problematičen del dokumenta se nanaša na oceno javnofinančnih učinkov. Ministrstvo navaja, da spremembe v prvih letih ne bi imele bistvenega vpliva na javne finance, ob tem pa hkrati priznava, da lahko pričakujemo rast števila normirancev ter prehode iz zaposlitve v samozaposlitev (1).

Ti dve trditvi sta med seboj težko združljivi. Če se del zaposlenih preusmeri v normirani režim, se praviloma zniža prispevna osnova za pokojninsko in zdravstveno zavarovanje. To pomeni manjše prilive v ZPIZ in ZZZS ter dolgoročno večje breme za proračun. Brez modeliranja takšnih prehodov ni mogoče verodostojno trditi, da učinki ne bodo pomembni.

OECD v svojih smernicah izrecno poudarja, da morajo davčne reforme vključevati scenarije vedenjskih odzivov in fiskalne projekcije, saj se sicer sistemska tveganja podcenjujejo (2). V obravnavanem primeru takšne projekcije niso predstavljene. Izjava o »nebistvenem učinku« zato nima empirične podlage, temveč deluje kot vrednostna ocena.

Z javnofinančnega vidika to pomeni, da se ključna odločitev sprejema brez kvantitativne ocene posledic. Pri reformi, ki zadeva več sto milijonov evrov davčne osnove, je tak pristop metodološko tvegan.

Skupna presoja instrumentov pokaže, da so predlagane rešitve delno razumljive z vidika administrativne enostavnosti, vendar pogosto ne odpravljajo temeljnih distorzij sistema. V več primerih celo povečujejo prostor za davčno arbitrage ali ustvarjajo nova pravna tveganja. Namesto celovite reforme tako dobimo kombinacijo tehničnih prilagoditev, katerih skupni učinek ostaja nepreverjen.

Viri

(1) Ministrstvo za finance Republike Slovenije. *Izhodišča za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov – čistopis po seji vlade*. Ljubljana, 18. 9. 2025.

(2) OECD. *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. Paris: OECD Publishing, 2021.

5. AJAO presoja (ustavno-pravna in sistemska raven) *(ključni prispevek članka)*

Metodologija AJAO (AI Analitik javne oblasti) izhaja iz preprostega, vendar strogega načela: formalna zakonitost predloga še ne pomeni njegove legitimnosti. Javni ukrep je človekovopravno sprejemljiv šele, ko je dokazljivo utemeljen, sorazmeren, enako obravnava primerljive položaje ter ne prenaša sistemskih napak na posameznika ali družino. Presoja se zato ne osredotoča na politično pravilnost predloga, temveč na vprašanje, ali so izpolnjeni minimalni pogoji dobre uprave, pravne varnosti in socialne pravičnosti.

V tem okviru se obravnavani dokument Ministrstva za finance presoja na dveh ravneh: najprej kot analiza njegove vsebinske kakovosti in spregledanih tveganj, nato kot sklop priporočil, ki bi reformo naredila sistemsko legitimno.

5.1 Analiza dokumenta: vidik tveganj, ki jih spregleda, ter vidik, kje je dokument dober

(a) Kje je dokument dober

Prva pomembna ugotovitev je, da dokument v diagnostičnem delu opravi razmeroma kakovostno delo. Jasno prepozna, da normirani sistem ni več omejena administrativna poenostavitev za manjše dejavnosti, temveč je postal prevladujoč režim obdavčitve samozaposlenih. Na podlagi podatkov FURS prikaže rast normirancev, koncentracijo prihodkov v določenih dejavnostih in predvsem osrednjo anomalijo: dva zavezanca z enakimi prihodki, a z radikalno različnimi dejanskimi stroški, plačata enak davek in imata enak »upoštevan dohodek« za socialne transferje (1).

Takšna ugotovitev je metodološko pravilna. Dokument pravilno izpostavi tri sistemske probleme: odmik od obdavčitve po ekonomski sposobnosti, spodbude k prikriti zaposlitvi ter izkrivljanje pravic iz javnih sredstev. Ti problemi so realni in empirično zaznavni tudi v primerjalnih analizah OECD, kjer se pavšalni režimi pogosto povezujejo z vedenjsko arbitrago med različnimi statusi dela (2).

Dober je tudi poudarek, da zgolj poostren nadzor ne more rešiti problema, če je sam sistem zasnovan tako, da spodbuja optimizacijo. To kaže razumevanje, da gre za strukturno, ne le izvršilno vprašanje.

V tem smislu je dokument kot analiza stanja strokovno legitimen in odpira relevantna vprašanja, ki jih je treba urediti.

(b) Katera tveganja dokument spregleda

Težave se začnejo pri prehodu od diagnoze k rešitvam. Dokument namreč večino normativnih odločitev sprejema brez kvantitativne podlage.

Najprej manjka mikrosimulacijska analiza učinkov. Predlagani dvig pragov, višja stopnja nad 120.000 € in omejitve ponovnega vstopa nimajo izračunov, ki bi pokazali, koliko zavezancev bo prešlo med režimi, kakšen bo vpliv na prihodke proračuna ter kakšen bo učinek na prispevne sisteme. OECD standardi regulativne politike izrecno zahtevajo takšne analize kot pogoj za odgovorno normiranje (2). Brez njih so sklepi o »nebistvenem učinku« metodološko šibki.

Drugo spregledano tveganje je prenos bremena na posameznika. Instrumenti, kot sta 35-odstotna stopnja ali petletna prepoved ponovnega vstopa, so po svoji naravi grobi. Ne razlikujejo med zlorabo in legitimnimi življenjskimi situacijami. Takšni ukrepi povečujejo pravno negotovost in ustvarjajo psihološki ter eksistenčni pritisk, kar je v nasprotju z načelom sorazmernosti.

Tretje spregledano tveganje zadeva socialne transferje. Dokument sicer pokaže anomalijo »upoštevanega dohodka«, vendar ne predlaga konkretne korekcije sistema ZUPJS. Posledično bi lahko ostala temeljna krivica: družina z nizko realno maržo ostane brez pravic, ker je formalno obravnavana kot premožna. V tem primeru reforma izboljša fiskalno logiko, ne pa socialne pravičnosti.

Četrty problem je procesni. Gradivo samo navaja, da ni bilo predhodno objavljeno in da zahteve Resolucije o normativni dejavnosti niso bile upoštevane (1). Pri reformi, ki posega v tisoče gospodinjstev in v stabilnost socialnih sistemov, je takšna odsotnost participacije resna legitimacijska pomanjkljivost.

Skupni zaključek prvega dela je zato dvojen: dokument dobro prepozna problem, vendar podcenjuje tveganja izvedbe in nima dokaznega okvira za lastne rešitve.

5.2 Priporočila AJAO: ukrepi in pojasnilo ZAKAJ

AJAO zato ne predlaga zgolj spremembe davčnih parametrov, temveč celovit »paket legitimnosti«, ki združuje fiskalne, socialne in upravljaljske varovalke. Vsak predlog ima jasen funkcionalni razlog.

Progresivna korekcija namesto enotne 35-odstotne stopnje

Enotna visoka stopnja nad pragom ustvarja robni efekt (cliff effect) in kaznuje tudi dejavnosti z realno visokimi stroški. Progresivna formula ali možnost prehoda na dejanske stroške ohranja pravičnost, ker obdavčitev bolj sledi realni marži. Cilj ni kaznovanje uspeha, temveč odprava distorzije med nizko- in visokostroškovnimi dejavnostmi.

Nadzorni status namesto petletne prepovedi ponovnega vstopa

Absolutna prepoved je represivno orodje. Nadzorni status z jasnimi kriteriji (npr. odvisnost od enega naročnika, dokazana zloraba) cilja konkretne zlorabe, ne pa legitimnih življenjskih ciklov. S tem se spoštuje sorazmernost in se breme nadzora prenese na sistem, ne na posameznika.

Popravek transferne logike (»upoštevan dohodek«)

Dokument sam dokazuje, da je transferni sistem izkrivljen. Če se tega ne popravi, reforma ne izboljša položaja otrok in družin. Korekcijski faktor realne marže ali možnost dokazovanja dejanskih stroškov je nujna, ker sicer socialne pravice ne sledijo dejanski potrebi. To je neposredno vprašanje socialne varnosti iz 50. člena Ustave.

Obvezni outcome KPI-ji

Brez merjenja učinkov ni mogoče vedeti, ali je reforma uspela. Kazalniki, kot so čas do pravne varnosti, delež razveljavitev, nepovratna škoda ter zmanjšanje fiktivne samozaposlitve, omogočajo preverjanje dejanskega učinka. KPI-ji prenašajo odgovornost za uspešnost na državo in preprečujejo, da bi se napake sistema prevalile na ljudi.

Prehodna obdobja in zaščitne izjeme

Vsaka večja sprememba mora imeti dovolj dolgo prehodno obdobje. Namen ni privilegij, temveč preprečevanje šokov, ki bi lahko povzročili likvidnostne zlome ali izgubo socialnih pravic. Z vidika dobre uprave je stabilnost pravil enako pomembna kot njihova vsebina.

Participacija in javna razprava

Transparentnost in vključevanje javnosti nista formalnost, temveč mehanizem zgodnjega zaznavanja napak. S tem se zmanjšajo tveganja slabe regulacije in poveča zaupanje v sistem.

Končna sistemska presoja

Iz perspektive AJAO je reforma načeloma legitimna, ker naslavlja realne anomalije. Vendar postane človekovopravno sprejemljiva šele, ko dokaže učinke in uvede varovalke. Če ostane zgolj pri premiku pragov in kaznovalnih omejitvah, tvega, da bo breme sistemskih napak nosil posameznik.

Temeljno merilo je preprosto:

če reforma zmanjšuje distorzije in tveganja nosi država, je legitimna;

če tveganja nosi človek, je sistemska problematična.

Viri

(1) Ministrstvo za finance Republike Slovenije. *Izhodišča za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov – čistopis po seji vlade*. Ljubljana, 18. 9. 2025.

(2) OECD. *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. Paris: OECD Publishing, 2021.

5.3 AJAO metodološki okvir presoje: od fiskalne analize k ustavnopravni legitimnosti

Klasična presoja davčnih reform se praviloma ustavi pri vprašanju, ali se bodo povečali ali zmanjšali javnofinančni prihodki ter kakšni bodo administrativni stroški. Tak pristop je nujen, vendar nezadosten. Davčna zakonodaja namreč ni zgolj fiskalni instrument, temveč neposredno posega v jedro ustavnih položajev posameznika: v pravico do zasebne lastnine, socialne varnosti, enakosti pred zakonom ter pravne varnosti. Zato zgolj proračunska ali tehnična analiza ne more odgovoriti na vprašanje legitimnosti.

Metodologija AJAO (AI Analitik javne oblasti) izhaja iz širšega razumevanja javne politike. Vsaka sistemska odločitev države se presoja skozi štiri zaporedne filtre: dokazno utemeljenost, enakost, sorazmernost in dolgoročne sistemske učinke. Ti filtri tvorijo t. i. »test legitimnosti«, katerega namen je preveriti, ali ukrep dejansko izboljšuje položaj ljudi ali pa ustvarja nova sistemska tveganja. Konceptualno gre za operacionalizacijo načel pravne države iz 2. člena Ustave ter standardov dobre regulacije, kot jih poudarja tudi OECD (2).

Evidence test (dokazna utemeljenost)

Prvi korak je vprašanje, ali je ukrep empirično utemeljen. Z drugimi besedami: ali obstajajo merljivi podatki, modeli in projekcije, ki omogočajo razumno napoved posledic. Brez takšne podlage normativna odločitev ni racionalna, temveč domnevna.

V davčni politiki to pomeni, da morajo biti pred sprejemom reforme znani vsaj osnovni odgovori: koliko zavezancev bo prešlo med režimi, kakšen bo vpliv na prihodke proračuna, kakšni bodo vedenjski odzivi ter kakšni so distribucijski učinki po dohodkovnih skupinah. OECD takšne analize opredeljuje kot temelj sodobne regulativne politike (2).

Če teh modelov ni, zakonodajalec ne razpolaga z informacijami o tveganjih. V takem primeru reforma ni le strokovno šibka, temveč pravno problematična, saj posega v pravice brez dokazljive potrebe ali koristi. AJAO zato postavlja strogo pravilo: brez dokazne podlage ni legitimne zakonodaje.

Equality test (enakost)

Drugi filter presoja, ali ukrep primerljive položaje obravnava primerljivo. Načelo enakosti pred zakonom zahteva, da je obdavčitev sorazmerna dejanski ekonomski sposobnosti.

Pavšalni režimi so s tega vidika problematični, ker izenačijo zavezance z bistveno različnimi stroškovnimi strukturami. Posameznik z nizkimi realnimi stroški in posameznik z visokimi realnimi stroški plačata enak davek, čeprav je njuna ekonomska moč radikalno različna. To povzroča t. i. horizontalno neenakost: enaki prihodki ne pomenijo enake davčne sposobnosti.

Takšno odstopanje je lahko upravičeno le, če je omejeno na manjše dejavnosti ali če prinaša bistvene administrativne koristi. Ko pa se pavšal razširi na visoke prihodke in postane splošna alternativa klasični obdavčitvi, izgubi razumno utemeljitev. V tem trenutku ne gre več za poenostavitev, temveč za sistemsko privilegiranje določenih skupin.

AJAO zato obravnava pavšal kot dopusten le, dokler ne povzroča sistematične neenakosti. Ko ta meja preseže prag razumnosti, je potrebna korekcija.

Proportionality test (sorazmernost)

Tretji filter preverja, ali so uporabljeni instrumenti najmanj invazivni med razpoložljivimi možnostmi. Sorazmernost pomeni, da država ne sme posegati širše, kot je nujno potrebno za doseg cilja.

V praksi to pomeni razlikovanje med ciljno usmerjenimi varovalkami in grobimi omejitvami. Ukrepi, kot so dolgotrajne prepovedi ponovnega vstopa ali skokovite davčne stopnje, pogosto prizadenejo tudi legitimne primere, ne le zlorab. Takšni instrumenti ustvarjajo negotovost, psihološki pritisk in tveganje nepovratne škode, čeprav obstajajo milejše alternative (npr. test ekonomske odvisnosti, postopni prehodi, individualne izjeme).

Če obstaja blažji ukrep z enakim ciljem, strožji ukrep ni sorazmeren. AJAO zato daje prednost natančnim, dokazljivim in prilagodljivim mehanizmom pred administrativno preprostimi, a represivnimi rešitvami.

System test (dolgoročni učinki)

Četrty filter preseže kratkoročno fiskalno logiko in presoja kumulativne učinke skozi čas. Številne reforme so na prvi pogled nevtralne, dolgoročno pa povzročijo erozijo ključnih podsistemov države.

Pri obdavčitvi dela je osrednje vprašanje prispevna osnova. Če reforma spodbuja prehod iz zaposlitve v oblike dela z nižjimi prispevki, se kratkoročni davčni izplen morda ne spremeni, dolgoročno pa se zmanjšajo prilivi v pokojninsko in zdravstveno blagajno. Posledica je nižja socialna varnost ali večje breme prihodnjih generacij. Podoben učinek se pojavi pri socialnih transferjih, če formalni dohodki ne odražajo realne ekonomske moči.

Takšne posledice niso takoj vidne, vendar so sistemsko odločilne. AJAO zato zahteva, da se vsaka reforma presoja tudi z vidika vzdržnosti pokojninskega, zdravstvenega in socialnovarstvenega sistema. Ukrep, ki dolgoročno oslabi te temelje, ni legitimen, tudi če kratkoročno izboljša proračunsko sliko.

Sklepna metodološka ugotovitev

S kombinacijo navedenih štirih testov AJAO preseže klasično fiskalno analizo. Namesto vprašanja »koliko denarja bo zbranega« postavi vprašanje »ali ukrep dejansko izboljšuje položaj ljudi in zmanjšuje sistemska tveganja«. Šele kadar so izpolnjeni vsi štirje pogoji – dokazna podlaga, enakost, sorazmernost in dolgoročna vzdržnost – je mogoče govoriti o legitimni zakonodaji.

V nasprotnem primeru gre za formalno pravilen, vendar vsebinsko tvegan poseg v pravice.

Viri

(1) Ministrstvo za finance Republike Slovenije. *Izhodišča za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov – čistopis po seji vlade*. Ljubljana, 18. 9. 2025.

(2) OECD. *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. Paris: OECD Publishing, 2021.

6. Tveganja in scenariji (risk register)

Klasična fiskalna analiza odgovarja na vprašanje, koliko prihodkov ali stroškov prinaša ukrep. Za zakonodajno presojo pa je bistveno dodatno vprašanje: katera sistemska tveganja se lahko sprožijo, če vedenjski odzivi zavezancev ali institucionalne omejitve odstopijo od pričakovanj.

Zato je za reforme obdavčitve dela nujen strukturiran **risk register**, ki omogoča predhodno identifikacijo verjetnosti, učinka in prizadetega podsistema (davčni, prispevni, socialni, pravosodni). Tak pristop je standard v sodobnih okvirih regulativne politike OECD ter v metodologijah upravljanja tveganj (ISO 31000), saj preprečuje, da bi breme sistemske napake nosili posamezniki namesto države (2).

Spodnja tabela povzema ključna tveganja, ki logično izhajajo iz predlaganih sprememb normiranega režima.

Tabela 6: Sistematični pregled tveganj reforme normirancev

Tveganje	Verjetnost	Učinek	Prizadeti sistem
Prehod zaposleni → s.p. zaradi ugodnejše davčne obravnave	srednja–visoka	erozija prispevne osnove, več prekarnege dela	trg dela, ZPIZ, ZZZS
Izpad ali upočasnjena rast prispevkov	srednja	dolgoročna nevzdržnost pokojninskega sistema	pokojninski sistem
Horizontalna neenakost med dejavnostmi (različni realni stroški, enaka obdavčitev)	visoka	sistemska krivica, napačna alokacija transferjev	davčni + socialni sistem
Robni efekti (»cliff effects«) pri pragovih/stopenjah	srednja	umetno omejevanje rasti, davčna optimizacija	davčni sistem, produktivnost
Pravne negotovosti in spori (izstopi, prepovedi, razlage pogojev)	srednja–visoka	povečanje pritožb, upravnih in sodnih postopkov	upravno sodstvo, FURS
Administrativna zapletenost (več pragov, prehodov, izjem)	visoka	višji stroški skladnosti za male zavezance	MSP, računovodstvo
Nepravični učinki na družine (»upoštevan dohodek« ≠ realna moč)	srednja	izguba transferjev za otroke	socialni transferji, ZUPJS
Psihološki in likvidnostni šok ob prehodu režima	nizka–srednja	tveganje zaprtij dejavnosti	mikro podjetja
Povečanje sive ekonomije ali fragmentacije prihodkov	nizka–srednja	manjša davčna baza, nadzorni stroški	davčna uprava
Erozija zaupanja v stabilnost sistema (pogoste spremembe pravil)	srednja	nižja predvidljivost, manj investicij	celoten gospodarski sistem

Interpretacija tveganj (strokovne opombe)

Prehod zaposleni → s.p.

Mednarodne analize kažejo, da razlike v davčno-prispevni obremenitvi med zaposlitvijo in samozaposlitvijo ustvarjajo močne vedenjske odzive. Tudi manjša razlika lahko povzroči masovne prehode v formalno samozaposlitev, kar zmanjšuje stabilnost prispevnih sistemov (2).

Izpad prispevkov

Pokojninski sistem temelji na medgeneracijski solidarnosti. Če se delež oseb z minimalnimi prispevki povečuje, se dolgoročno zmanjšuje vzdržnost sistema, ne glede na kratkoročne davčne prihodke (3).

Horizontalna neenakost

Pavšalni režim pomeni, da davčna obveznost ni odvisna od realne ekonomske moči, temveč od administrativne kategorije. To je klasičen primer horizontalne neenakosti, ki je v davčni teoriji prepoznana kot sistemsko problematična (4).

Robni efekti (cliff effects)

Ostri pragovi spodbujajo umetno prilagajanje prihodkov (časovno zamikanje faktur, delitev poslovanja), kar zmanjšuje učinkovitost in produktivnost gospodarstva (2).

Pravni spori

Kompleksnejši režimi praviloma povečajo število upravnih postopkov, pritožb in sodnih sporov, kar podaljšuje čas do pravne varnosti in povečuje stroške države ter zavezancev.

Administrativna zapletenost

Normirani sistem je bil prvotno uveden kot poenostavitev. Če se nadgradi z več pragovi, prepovedmi in izjemami, izgubi glavno prednost ter ustvarja nesorazmerno breme za najmanjše subjekte.

Učinki na družine in otroke

Če socialni transferji temeljijo na formalnem dohodku, ki ne odraža realne marže, lahko družine z nizkim razpoložljivim dohodkom ostanejo brez pravic. To neposredno zadeva pravico do socialne varnosti in načelo varstva otrok.

Zaupanje in predvidljivost

Stabilnost pravil je ekonomska vrednota sama po sebi. Pogoste spremembe brez prehodnih obdobj zmanjšujejo investicijsko aktivnost in povečujejo zaznano tveganje poslovanja.

Zaključna ugotovitev (policy-ready)

Risk register pokaže, da tveganja reforme niso primarno fiskalne narave, temveč sistemske: prizadenejo prispevne sisteme, socialno varnost, pravno varnost in zaupanje v državo. To pomeni, da mora biti zakonodajni paket dopolnjen z varovalkami, merjenjem učinkov in prehodnimi obdobji. V nasprotnem primeru se tveganja ne internalizirajo v sistem, temveč se prenesejo na posameznika.

Takšen prenos bremena pa z vidika načel pravne države ni sprejemljiv.

Viri

(1) Ministrstvo za finance Republike Slovenije. *Izhodišča za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov – čistopis po seji vlade*. 18. 9. 2025.

(2) OECD. *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. OECD Publishing, 2021.

(3) ZPIZ-2. *Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju*, Uradni list RS.

(4) Musgrave, R., Musgrave, P. *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill.

7. Razprava (Discussion)

Razprava presega vprašanje, ali je normirani režim politično zaželen ali ne. Ključno strokovno vprašanje je, ali so predlagane spremembe **ekonomsko, pravno in sistemsko utemeljene do**

te mere, da lahko prestanejo zakonodajni postopek brez nesorazmernih tveganj za posameznike in za prispevne sisteme.

V tem poglavju zato presojamo tri ravni: legitimnost ciljev, ustreznost instrumentov ter kakovost samega odločevalskega procesa.

7.1 Ali so cilji MF legitimni?

Na ravni ciljev je dokument Ministrstva za finance vsebinsko prepričljiv. Diagnoza problema je v osnovi pravilna in skladna tako z davčno teorijo kot z empiričnimi opažanji.

Dokument upravičeno opozarja, da se je normirani režim odmaknil od prvotnega namena administrativne poenostavitve za manjše ali začetne dejavnosti ter začel delovati kot **sistem davčne arbitraže**. Posledice so večplastne: odstopanje od načela obdavčitve po ekonomski sposobnosti, neenaka obravnava zavezancev z enakimi prihodki, spodbude k prikriti samozaposlitvi ter izkrivljanje pravic iz javnih sredstev. Te ugotovitve so podprte s podatki FURS in s praktičnimi primeri, ki jasno pokažejo razkorak med formalno davčno osnovo in realno razpoložljivo močjo gospodinjstev (1).

S tega vidika so cilji – večja davčna pravičnost, zmanjšanje zlorab, stabilizacija prispevnih sistemov in bolj realna porazdelitev socialnih pravic – **ustavnopravno legitimni**. Uresničujejo načelo enakosti pred zakonom (14. člen URS), načelo socialne države (2. člen URS) ter zahtevo po dolgoročni vzdržnosti javnih sistemov.

Z drugimi besedami: problem, ki ga dokument opisuje, je realen in zahteva ukrepanje.

7.2 Ali so instrumenti ustrezni?

Drugačno sliko pokaže presoja izbranih instrumentov. Čeprav so cilji legitimni, predlagani mehanizmi le delno naslavlajo dejanske vzroke anomalij.

Predlogi – dvig pragov, ohranitev 80-odstotnih normiranih odhodkov, morebitna višja stopnja nad 120.000 € ter petletna prepoved ponovnega vstopa – pretežno delujejo na **mejah sistema**, ne pa na njegovem jedru. Jedro problema pa je prav pavšalna obravnava realno neprimerljivih dejavnosti.

Z vidika davčne pravičnosti ostaja temeljna težava nespremenjena: zavezanec z 10-odstotnimi dejanskimi stroški in zavezanec s 70-odstotnimi stroški sta obdavčena enako. Takšna ureditev ustvarja horizontalno neenakost, ki je sistemske narave in je ni mogoče odpraviti zgolj z višjimi pragovi ali dodatnimi stopnjami.

Nekateri predlagani ukrepi so tudi normativno grobi. Petletna prepoved ponovnega vstopa, denimo, ne razlikuje med oportunističnim ravnanjem in legitimnimi življenjskimi situacijami (bolezen, starševstvo, projektno delo). Posledično lahko poseg postane nesorazmeren glede na cilj, kar odpira ustavnopomenske dileme.

Instrumenti torej delujejo kot **fiskalni popravki**, ne kot strukturna rešitev. Delno zmanjšujejo spodbude za optimizacijo, vendar hkrati ustvarjajo nova tveganja: robne učinke pri pragovih, administrativno zapletenost in pravno negotovost.

Zato je ocena ustreznosti instrumentov nujno **delna**.

7.3 Kje je največji problem? – proces odločanja brez števil

Najresnejša slabost dokumenta pa ni vsebinska, temveč metodološka.

Kljub temu da gre za reformo, ki neposredno zadeva več kot 150.000 zavezancev in ima učinke na pokojninski ter zdravstveni sistem, dokument:

ne vsebuje mikrosimulacij,
ne vsebuje projekcij vedenjskih odzivov,
ne vsebuje distribucijskih analiz,
ne vsebuje ocen vpliva na prispevne blagajne,
niti ne opredeli merljivih ciljev uspešnosti.

To pomeni, da zakonodajalec odloča **brez kvantitativne podlage**.

Takšen pristop je v nasprotju s sodobnimi standardi regulativne politike, ki zahtevajo oceno učinkov (RIA), scenarijsko modeliranje ter dokazljivo presojo sorazmernosti (2). Brez teh elementov ni mogoče preveriti, ali bodo ukrepi dejansko dosegli zastavljene cilje ali pa bodo povzročili nepredvidene sistemske posledice.

V praksi to pomeni, da se tveganje napačne odločitve prenese na posameznike. Če se predpostavke izkažejo za napačne, stroške nosijo zavezanci (likvidnostni šoki, izguba pravic, sodni postopki), ne pa država. Z vidika načela pravne države je tak prenos bremena problematičen.

Osrednja težava torej ni, da bi bili cilji napačni, temveč da **odločitev ni podprta z zadostnimi dokazi**.

Sklep razprave

Analiza vodi do trodelnega zaključka:

Cilji reforme so legitimni in sistemsko utemeljeni.

Instrumenti so le delno ustrezni, saj popravljajo simptome, ne pa vzrokov.

Največja pomanjkljivost je procesna: odločanje brez števil in brez merljivih kriterijev uspešnosti.

Zato razprava ne kaže potrebe po opustitvi reforme, temveč po njenem metodološkem dozorevanju. Pred zakonodajno fazo so nujni empirični izračuni, varovalke in merjenje učinkov. Šele takrat lahko spremembe prestanejo tako ekonomski kot ustavnopravni preizkus.

Viri

(1) Ministrstvo za finance RS. *Izhodišča za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb ... normirani odhodki – čistopis po seji vlade*. 18. 9. 2025.

(2) OECD. *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. OECD Publishing, 2021.

8. Sklep

Obravnavani dokument Ministrstva za finance z dne 18. 9. 2025 odpira legitimno in sistemsko pomembno vprašanje: ali je normirani režim obdavčitve še vedno upravičena administrativna poenostavitev ali pa je postal vir davčnih distorzij, neenakosti in erozije prispevnih sistemov. Empirični podatki in praktični primeri, ki jih dokument sam predstavi, nedvomno kažejo, da problem ni navidezen. Normirani sistem se je razširil preko prvotnega namena ter začel vplivati na strukturo trga dela, višino prispevkov in dostop do socialnih pravic. V tem smislu je potreba po reformi utemeljena in cilji – večja pravičnost, zmanjšanje arbitrage in stabilizacija javnih sistemov – legitimni (1).

Vendar analiza pokaže, da razkorak med diagnozo in rešitvami ostaja velik. Predlagani instrumenti – dvig pragov, ohranitev pavšalnih odhodkov, morebitna višja stopnja nad določenimi prihodki ter omejitve ponovnega vstopa – so pretežno tehnične prilagoditve, ki posegajo na robove sistema, ne pa v njegovo jedro. Temeljna metodološka težava pavšalnega režima, to je odsotnost povezave med dejanskimi stroški in davčno osnovo, s tem ostaja nespremenjena. Posledično se horizontalna neenakost med dejavnostmi ohranja, deloma pa se lahko celo razširi.

Najresnejša slabost dokumenta pa ni vsebinska, temveč procesna. Ključne odločitve so predlagane brez mikrosimulacij, brez fiskalnih projekcij, brez distribucijskih analiz in brez ocene vpliva na prispevne blagajne. Takšen pristop pomeni odločanje brez kvantitativne podlage. V reformi, ki zadeva več kot sto tisoč zavezancev ter vpliva na pokojninski in zdravstveni sistem, to predstavlja metodološko in ustavnopravno tveganje. Brez preverljivih modelov ni mogoče oceniti, ali bodo ukrepi dejansko dosegli zastavljene cilje ali pa bodo ustvarili nove sistemske posledice (2).

Presoja po metodologiji AJAO dodatno pokaže, da legitimnost davčne reforme ni zgolj vprašanje višine prihodkov, temveč vprašanje dokazne utemeljenosti, enake obravnave primerljivih položajev, sorazmernosti ukrepov in dolgoročne vzdržnosti socialnih podsistemov. Če ti pogoji niso izpolnjeni, se tveganja prenesejo na posameznika: na malega podjetnika, na družino z otroki ali na prihodnje generacije zavarovancev. Takšen prenos bremena pa ni skladen z načeli pravne in socialne države.

Strnjeno lahko sklep oblikujemo v naslednjih tezah:

- problem normiranega režima je realen in empirično zaznaven;
- cilji reforme so legitimni in sistemsko upravičeni;
- predlagani instrumenti so le delno ustrezni, saj popravljajo simptome, ne pa vzrokov;
- proces priprave ne dosega standardov dokazne utemeljenosti in dobre regulacije;
- brez kvantifikacije učinkov reforma predstavlja visoko sistemsko tveganje;
- zato je pred zakonodajno fazo nujna analitična dozorelost: najprej model, nato zakon.

Končni zaključek je torej zmeren, vendar jassen: reforma normiranega sistema ni vprašanje, ali, temveč kako. Dokler spremembe ne bodo podprte z merljivimi učinki, varovalkami in preglednim postopkom, ostajajo normativno nezrele. Šele ko bodo odločitve temeljile na dokazih in ne na predpostavkah, bo mogoče govoriti o zakonodaji, ki je hkrati fiskalno racionalna in ustavnopravno legitimna.

Viri

(1) Ministrstvo za finance Republike Slovenije. *Izhodišča za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov – čistopis po seji vlade*. 18. 9. 2025.

(2) OECD. *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. OECD Publishing, 2021.

9. Priporočila bodočim vladam (policy framework)

Razprava o normiranem režimu ni ideološko vprašanje. Gre za vprašanje kakovosti javnega odločanja. Ne glede na to, ali reformo predlaga leva, desna, liberalna, konservativna ali suverenistična vlada, mora minimalni standard zakonodajnega postopka ostati enak. Fiskalna politika je del ustavne arhitekture države; zato mora biti zasnovana na dokazih, ne na predpostavkah.

V tem smislu je mogoče oblikovati transideološki okvir, ki bi moral veljati za vsako prihodnjo reformo obdavčitve dela.

Minimalni standard zakonodajne priprave

1. Mikrosimulacije

Vsaka sprememba pragov, stopenj ali davčne osnove mora biti podprta z mikrosimulacijskim modelom. Model mora prikazati učinke na tipične profile zavezancev (npr. nizkostroškovne in visokostroškovne dejavnosti, polni in popoldanski s.p., različne dohodkovne razrede). Brez takšne simulacije ni mogoče preveriti, ali ukrep zmanjšuje ali povečuje horizontalno neenakost.

2. Fiskalni scenariji

Poleg statičnega izračuna mora zakonodajalec predstaviti vsaj tri scenarije vedenjskih odzivov (nizek, srednji, visok prehod med statusi). Vsak scenarij mora vključevati učinek na prihodke državnega proračuna in na prihodke socialnih blagajn. Trditev o “nebistvenem učinku” mora biti podprta z izračuni, ne z oceno.

3. Distribucijska analiza

Reforma mora pokazati, kdo pridobi in kdo izgubi. Analiza po dohodkovnih decilih ali vsaj po tipičnih razredih prihodkov je nujna, saj davčna pravičnost ni abstrakten pojem, temveč porazdelitveno vprašanje. Brez tega ni mogoče presoјati skladnosti z načelom enakosti (14. člen Ustave).

4. Prispevni učinki

Obdavčitev dela neposredno vpliva na pokojninsko in zdravstveno blagajno. Vsaka sprememba mora vsebovati oceno vpliva na prispevne osnove in dolgoročno vzdržnost sistemov po ZPIZ-2. Če reforma povečuje delež minimalnih prispevkov, mora biti to izrecno ovrednoteno in kompenzirano.

5. Javna objava in participacija

Predhodna javna objava gradiva ter razprava z deležniki nista formalnost, temveč mehanizem preprečevanja napak. Zgodnje opozorilo stroke pogosto prepreči kasnejše sodne spore in sistemske krivice. Transparentnost je del načela pravne države (2. člen Ustave).

6. Ustavnopravni test

Vsaka reforma mora prestati eksplicitno presojo skladnosti z načelom enakosti (14. člen), načelom pravne države (2. člen) ter pravico do socialne varnosti (50. člen). Ta test mora biti zapisan v obrazložitvi predloga, ne implicitno predpostavljen.

Zaključna misel

Davčna zakonodaja je preveč pomembna, da bi bila sprejeta brez modeliranja. Minimalni standard dobre uprave je preprost:

najprej model, nato zakon.

Šele ko so učinki merljivi, tveganja identificirana in varovalke vzpostavljene, je mogoče govoriti o legitimni reformi. V nasprotnem primeru zakon ne popravi sistema, temveč ga izpostavi novim, nepredvidenim tveganjem.

10. Viri in pravne podlage

Nacionalna zakonodaja

- **Zakon o dohodnini (ZDoh-2)**, Uradni list RS.
- **Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2)**, Uradni list RS.
- **Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS)**, Uradni list RS.
- **Ustava Republike Slovenije**, zlasti:
 - 2. člen (načelo pravne in socialne države),
 - 14. člen (enakost pred zakonom),
 - 50. člen (pravica do socialne varnosti).

Mednarodni in strokovni viri

- OECD. *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. Paris: OECD Publishing, 2021.
- OECD. *Tax Policy Reform and Inclusive Growth*. Paris: OECD Publishing, 2020.
- ISO 31000. *Risk Management – Guidelines*. International Organization for Standardization.
- COSO. *Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance*.

Nacionalni podatkovni viri

- Finančna uprava Republike Slovenije (FURS). *Statistični podatki o obračunih dohodnine in dejavnosti* – letna poročila in odprti podatki.

- Ministrstvo za finance Republike Slovenije. *Izhodišča za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov – čistopis po seji vlade*. Ljubljana, 18. 9. 2025.